

DÉVELOPPEMENT DES QUARTIERS DANS LES VILLES MOYENNES

RÉSUMÉ DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

Lausanne, novembre 2004



BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN
OFFICE FEDERAL DU LOGEMENT
UFFICIO FEDERALE DELLE ABITAZIONI
UFFIZI FEDERAL PER L'ABITAR

DÉVELOPPEMENT DES QUARTIERS DANS LES VILLES MOYENNES

RÉSUMÉ DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

Doris SFAR
Chantal DESCHENAUX
Mark REINHARD

Adresse des auteurs:
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, CP 555, 1001 Lausanne

Lausanne, novembre 2004

DÉVELOPPEMENT DES QUARTIERS DANS LES VILLES MOYENNES

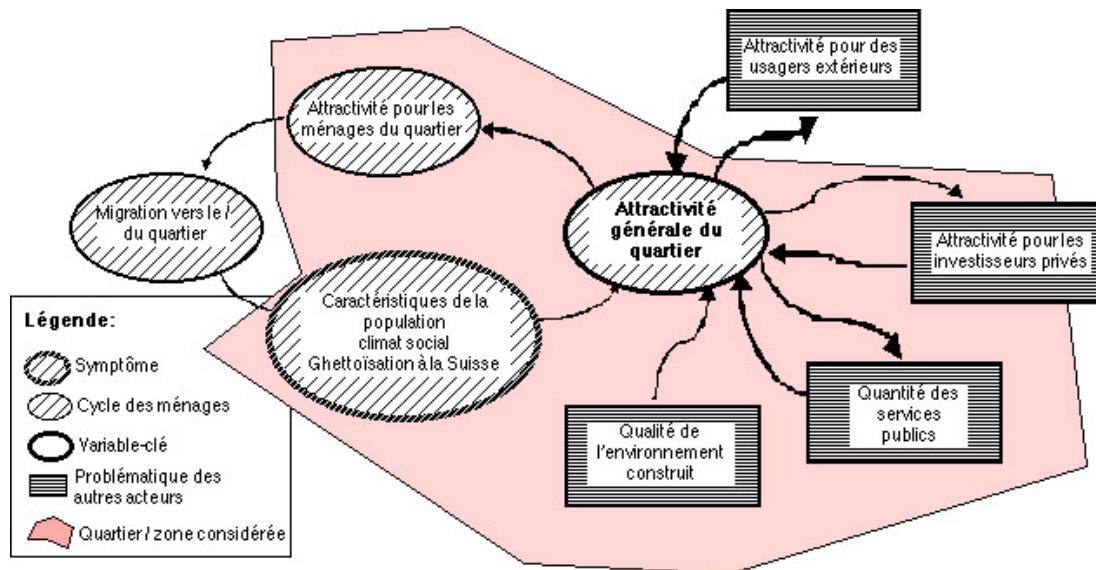
Dans le cadre de son programme de recherche 2001-2003, l'Office fédéral du logement (OFL) a confié à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.) une étude relative aux quartiers à problèmes des villes moyennes. Il y a en effet là un véritable défi qui se présente aux autorités qui doivent trouver les moyens pour faire face au mal-développement, de manière à maintenir ou restituer l'attractivité pour l'habitat de ces quartiers vieillissants et à y améliorer la qualité de vie. Cette recherche devait donc aider à mieux comprendre les dynamiques de développement des quartiers d'habitation, à identifier comment favoriser des processus de développement positif dans les quartiers et à formuler des recommandations à ce sujet, à l'intention des instances publiques, notamment communales.

Problématique de la recherche

La recherche part du constat que les communes moyennes sont confrontées – comme les grands centres urbains – à l'apparition de quartiers d'habitation où des aspects problématiques s'accumulent: concentration de populations défavorisées, logements ne répondant plus aux exigences actuelles, cadre de vie et bâtiments peu agréables et parfois exposés à d'importantes nuisances, cohabitation difficile entre groupes de population, incivilités. Ces quartiers souffrent d'un déficit important d'image. Peu attractifs, ils sont abandonnés ou évités comme lieux d'habitation par les ménages disposant de moyens financiers suffisants. Ils se retrouvent occupés de plus en plus par des habitants mal intégrés dans la société, jusqu'à devenir des zones d'exclusion – même si l'on ne peut pas véritablement parler de l'existence de ghettos dans le cas suisse. Dans les quartiers particulièrement affectés par ce «mal-développement», les activités dépérissent, voire disparaissent ou changent de nature. Une telle évolution, avec ses impacts sur l'espace public, vient alors diminuer l'attractivité du quartier, accentuant encore les problèmes de population. Parallèlement, ou successivement, le logement se dégrade, les propriétaires ne voyant plus d'intérêt à investir dans leurs biens ou ne disposant pas des liquidités nécessaires, vu la perte de la valeur locative des immeubles et de prestige du quartier. Finalement, les services publics, en particulier les écoles, sont confrontés à des conditions qui rendent l'exécution de leurs tâches problématique, renforçant la marginalisation des adolescents et des jeunes à la recherche d'un emploi et les départs de certains ménages préoccupés par la scolarisation de leurs enfants.

La recherche comprend l'attractivité générale d'un quartier comme la variable-clé des processus de développement et de management; cette attractivité influence fortement les comportements des acteurs intervenant dans les quartiers (cf. graphique ci-après). Elle est à la fois la cause et la conséquence d'un cycle où domine le comportement des ménages en matière d'habitat (stries obliques). Ce cycle des ménages donne lieu à ce qui est généralement considéré comme le principal problème des quartiers vulnérables – à savoir la concentration d'habitants défavorisés du point de vue social et économique – et que nous qualifions de symptôme du mal-développement. Le comportement des ménages a tendance à se perpétuer et, de ce fait, ne peut que difficilement être influencé à travers une action directe menée par les autorités publiques. Mais l'attractivité générale du quartier est également cause et conséquence du comportement d'autres acteurs, tant privés que publics (stries horizontales). Ces acteurs influencent la dynamique de développement du quartier à différents niveaux, à travers leurs investissements, la mise à disposition de biens et de services, ou encore la consommation, etc.

Dynamique du développement des quartiers et zones urbaines vulnérables



La recherche s'intéresse donc aux mécanismes complexes qui régissent l'évolution des quartiers, qu'ils soient situés en périphérie des zones urbaines et voués surtout à l'habitat ou qu'il s'agisse de quartiers des vieux centres où l'habitat coexiste avec d'autres fonctions. L'étude repose sur des enquêtes menées dans trois quartiers, tous situés dans des communes de taille moyenne: Berthoud, Delémont et Meyrin. Les quartiers de Berthoud et Meyrin sont quasi exclusivement voués à l'habitat; les bâtiments – des grands immeubles locatifs – datent pour la plupart des années 60 et 70. A Delémont, au contraire, il s'agit d'un quartier central, situé en Vieille-Ville; il remplit, outre la fonction résidentielle, des rôles dans les domaines commercial, culturel, des services et des loisirs. Ces trois quartiers ont été désignés par leurs autorités communales respectives comme des secteurs connaissant un développement problématique; les deux premiers en raison d'une ségrégation ethnique accrue ainsi que de problèmes liés aux comportements de certains habitants, le troisième en raison d'un développement économique défavorable et, notamment, de la difficulté de la part des autorités à mettre en place une stratégie de valorisation de ce secteur bénéficiant du soutien des principaux acteurs.

Quartiers vulnérables: quelle(s) réalité(s)?

Deux statuts de quartier: centre multifonctionnel, quartier résidentiel

Les quartiers qui, par leur centralité, ont une vocation multifonctionnelle se trouvent investis par des usages multiples qui ne sont pas forcément compatibles entre eux. Espaces convoités par excellence, les centres sont des lieux sur lesquels se projettent les besoins, les attentes et les revendications les plus divers, émanant d'un grand nombre d'acteurs. Or les quartiers du centre peinent à remplir, en même temps et de manière satisfaisante, toutes ces fonctions et à répondre aux attentes parfois contradictoires des divers usagers. Il en découle des conflits d'usage fréquents et le risque qu'une activité particulière prenne nettement le dessus sur les autres, rompant ainsi l'équilibre fragile entre les fonctions présentes. Des tensions accrues entre usagers ou, au contraire, le retrait du secteur de certains acteurs sont des conséquences possibles.

Les quartiers à problèmes dont la vocation première est l'habitat, situés eux plutôt en périphérie des communes, se présentent au contraire comme des espaces qui souffrent de la faiblesse ou d'un déséquilibre en matière d'appropriation. Ce sont des lieux où l'on

peut observer, par rapport à l'avenir du quartier, une tendance au désinvestissement des acteurs: les acteurs de l'immobilier ne gèrent plus correctement leur parc immobilier, les acteurs institutionnels ne s'engagent pas suffisamment dans le devenir de ces secteurs, car jugés peu «porteurs», la population résidente se replie sur elle-même, s'engage peu dans la vie sociale du quartier et n'arrive plus à faire part de ses besoins vis-à-vis de l'extérieur.

Les perceptions discriminantes et la focalisation sur certains problèmes

Quartier à problème ou quartier ordinaire? Il y a une certaine marge d'interprétation et rares sont les diagnostics unanimes de l'état d'un quartier. L'image que se font les acteurs d'un quartier est fortement déterminée par des visions intuitives ou des idées reçues, non vérifiées par les faits. Les discours sur le quartier sont souvent réducteurs et varient beaucoup en fonction des personnes, de leur manière d'interpréter le monde et les faits qui les entourent, leur manière d'agir. Dans les quartiers d'habitation, les caractéristiques démographiques des habitants sont souvent mises en avant comme principal facteur de détérioration de la qualité de vie. Une forte présence d'étrangers est quasi automatiquement assimilée à des difficultés de cohabitation, à une dégradation du respect des normes sociales, à l'insécurité. Les quartiers concernés sont alors fortement stigmatisés, au point qu'ils n'attirent plus guère les ménages et finissent par être des lieux de vie où échouent les exclus de la société. Dans les quartiers centraux et multifonctionnels – outre la difficile cohabitation entre différents groupes de population qu'ils connaissent parfois également – c'est généralement la coexistence des différentes fonctions qui pose problème, donc la prééminence, respectivement la faiblesse d'une des fonctions par rapport aux autres.

Ces appréciations, très intuitives, de la qualité de vie dans les quartiers ont pour conséquence que les acteurs privilégient dans leurs représentations les phénomènes les plus visibles, souvent pour corroborer des idées déjà bien en place. Une forte hétérogénéité des perceptions se constate au sein même des différents groupes d'acteurs. Les représentations concernant le quartier et sa situation ne semblent donc pas dépendre en premier lieu de l'appartenance à un groupe d'acteurs; d'autres facteurs, de nature plus individuelle, déterminent dans une large mesure l'image que l'on se fait d'un quartier ainsi que le diagnostic concernant ses problèmes et ses tendances d'évolution. Ainsi, sont déterminants les croyances relatives au devenir de notre société, le type de liens qu'entretiennent les individus avec le quartier et les autres acteurs qui y interviennent, la manière dont sont produites les connaissances sur le quartier, à partir d'une expérience quotidienne du quartier, à partir d'une pratique plus sporadique ou à partir de «ouïes dire».

Le jeu d'acteurs

Les différents groupes d'acteurs n'ont souvent pas conscience qu'un développement harmonieux et concerté du quartier est toujours dans l'intérêt de chacun. Une propension à l'individualisme et à la défense d'intérêts particuliers s'observe, ce qui a pour conséquence un affrontement entre les intérêts en présence (où chacun cherche à tirer la couverture à soi) ou encore un désengagement et un repli sur soi des protagonistes.

Les quartiers centraux connaissent un grand nombre d'acteurs tendant à se mobiliser fortement pour influencer le devenir du quartier dans le sens qu'ils le souhaitent. Le jeu d'acteurs y est complexe, et les rapports de force sujets à l'influence d'autres variables, notamment économiques, dépassant largement le cadre du quartier. Les zones vouées avant tout à l'habitation connaissent elles un nombre bien plus restreint de groupes

d'acteurs dont une partie reste par ailleurs généralement en retrait. Dans ces quartiers, les habitants – et parfois aussi les représentants des autorités communales – perçoivent mal les enjeux liés au développement des quartiers ainsi que le rôle que pourrait jouer la commune dans leur devenir. Ces enjeux ont d'autant plus de mal à émerger que les associations d'habitants y sont peu nombreuses et relativement peu actives dans le domaine touchant au développement urbain.

Souvent faiblement organisés, les habitants, acteurs immobiliers et représentants communaux n'ont pas de structure commune où des questions liées à l'évolution du quartier, réelle ou souhaitée, puisse être discutées. Le cloisonnement entre les groupes d'acteurs intervenant au niveau d'un quartier fait que ces derniers ne sont pas, très peu ou trop rarement en contact entre eux. Lorsqu'il s'agit d'institutions publiques (différents services de l'administration communale ou cantonale), les rapports sont le plus souvent purement administratifs. La méconnaissance des avis d'autrui ainsi que l'absence d'un intérêt commun reconnu en tant que tel sont la cause et la conséquence de la faible organisation des groupes d'acteurs.

Le rôle prépondérant de l'offre de logement

Le logement exerce un rôle prépondérant dans l'attractivité des quartiers d'habitation, aussi dans ceux où les aspects sociaux et démographiques sont incriminés comme les principales sources de problèmes. Les caractéristiques des logements, mais surtout leur prix, sont déterminantes pour attirer tel ou tel segment de population. Plus l'offre d'un quartier est variée, plus ce dernier attirera des catégories socio-économiques diverses de ménages. En raison des loyers accessibles aux petits budgets, les quartiers défavorisés restent certes attractifs pour les ménages, mais surtout pour ceux qui sont économiquement fragiles. L'habitat opère donc comme un facteur de ségrégation économique, par le biais des loyers. Et comme les migrants sont proportionnellement surreprésentés dans les couches socio-économiques modestes, cette ségrégation économique implique presque inévitablement une concentration accrue de populations étrangères et apparaît ainsi comme une ségrégation ethnique.

Et ce seul fait de concentration est d'emblée identifié comme problématique par de nombreuses personnes; cette concentration est synonyme – dans l'imaginaire et parfois dans les faits – de problèmes de cohabitation, d'insalubrité, d'incivilités, voire de violence. Les migrants incarnent en quelque sorte la marginalisation d'un quartier, sa dérive en «terre étrangère», et cela même si les faits démentent leur responsabilité dans les dysfonctionnements mis en exergue. C'est oublier que le logement, avant d'être un facteur de ségrégation ethnique, agit d'abord comme un facteur de ségrégation économique. Le «quartier pauvre» repousse, fait fuir tous ceux qui sont suffisamment aisés pour se loger ailleurs, dans un habitat et un environnement davantage à leur convenance.

L'attractivité d'une offre de logement résulte certes d'une série de données, déterminées dès la construction des bâtiments; mais elle est également le résultat des pratiques de gestion des immeubles. Les bâtiments ou logements visiblement mal entretenus ont un effet répulsif, même si les logements en eux-mêmes offrent des avantages quant à leur surface, leur disposition, etc. Dans les quartiers dits défavorisés, l'évolution du parc immobilier est freinée par une série de facteurs préjudiciables: la faiblesse des ressources économiques des locataires, des besoins d'amélioration généralement importants en raison de l'inadaptation des logements aux standards de confort actuels, la difficulté de rentabiliser les investissements et, consécutivement, l'intérêt plus que modéré de la part

des propriétaires pour de telles opérations. Il n'est alors pas surprenant de constater que les stratégies de gestion du patrimoine immobilier tablant sur les bénéfices à court terme sont particulièrement répandues dans ces quartiers.

Il n'y a pas de «salut» pour les quartiers, si l'offre de logement souffre d'une attractivité trop partielle ou non assurée à plus long terme. Même si la demande de logements dans ces quartiers reste intacte, elle concerne essentiellement des personnes à revenu faible ou des assistés; faute d'un entretien suffisant des appartements et des immeubles, un processus de paupérisation risque de s'installer durablement.

A côté d'aspects problématiques existent également d'importants atouts

Les quartiers dits vulnérables connaissent de nombreux problèmes, qui sont en lien étroit avec leur mauvaise réputation. Pourtant, ils peuvent également faire valoir un certain nombre d'atouts qu'il conviendrait de valoriser davantage. Nombreux sont ainsi les quartiers des villes moyennes – surtout lorsqu'ils sont situés en périphérie – qui offrent un cadre agréable, généralement vert, ouvert et calme. L'accessibilité par les transports publics n'est en principe pas un problème, et la mise à l'écart de ces quartiers par rapport aux grands axes de transit leur évite bien des nuisances. Du point de vue des prestations, ces quartiers offrent la plupart du temps la possibilité de faire ses achats et de se restaurer, de même que des aires de jeux pour enfants et la proximité immédiate d'écoles. Si ces avantages ne peuvent bien sûr pas être généralisés, il semble toutefois qu'une telle situation ne soit pas exceptionnelle dans les communes moyennes de Suisse. De tels atouts mériteraient d'être davantage mis en lumière, car ils offrent un appui solide à toute politique de valorisation des zones d'habitations vulnérables.

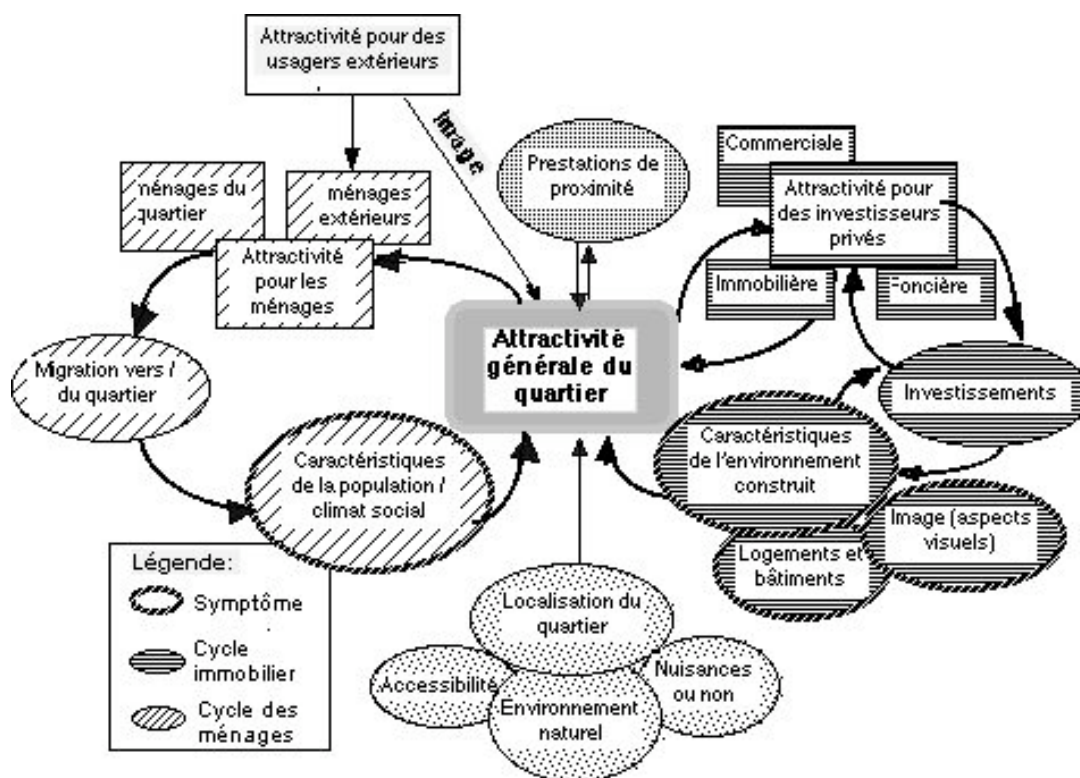
Enseignements

A la lueur de ce qui précède, le modèle d'analyse proposé au départ peut être affiné (cf. graphique 2 ci-après). Son approfondissement met alors en évidence le fait qu'une focalisation unilatérale, dans l'action, sur les aspects problématiques identifiés au niveau des ménages ne peut apporter une amélioration durable de la dynamique de quartier. Une telle approche fait abstraction d'une série d'autres facteurs qui déterminent de manière tout aussi décisive l'attractivité d'une zone d'habitation.

Nous constatons d'abord la présence de deux cycles dans la dynamique de développement, celui des ménages et celui de l'immobilier. Du côté du cycle des ménages, l'hypothèse de départ semble se confirmer: l'attractivité générale du quartier génère effectivement des flux de population qui se révèlent déterminants pour les caractéristiques de la population résidente, surtout en termes de statut socio-économique. Il est à noter que l'attractivité résidentielle d'un quartier est fortement influencée par sa réputation; les images véhiculées à son égard déploient des effets puissants d'attraction ou de répulsion sur les ménages extérieurs.

D'autre part, l'attractivité générale du quartier interagit fortement avec l'attractivité pour les investisseurs privés, notamment immobiliers. Les flux financiers conditionnent par leur affectation et leur ampleur, les caractéristiques de l'environnement construit. Et ces caractéristiques ont un impact sur la valeur locative des logements, sur les particularités des ménages et, par leur portée visuelle, sur l'image du quartier.

Facteurs d'influence de l'attractivité des quartiers d'habitation



Il apparaît aussi que la localisation du quartier constitue un facteur non négligeable de son développement, et ceci à plusieurs titres : à travers l'insertion du quartier dans le territoire communal (proximité, accessibilité et insertion à la ville), la qualité environnementale des espaces proches (naturels ou non) ainsi que l'existence ou non de sources de nuisances (infrastructures de transports, activités économiques, etc.). La localisation est un facteur déterminant de la qualité de vie des quartiers qui est relativement peu malléable lorsqu'il s'agit de remédier à des incidences négatives, mais dont les apports positifs sont assez faciles à préserver.

Les prestations de proximité englobent les services disponibles dans le quartier et qui intéressent prioritairement ses habitants (commerces, école, activités de loisirs, etc.). La population évalue cette offre en termes de commodités et de bénéfices qu'elle en retire. Les avantages liés à la présence d'un magasin de quartier, par exemple, peuvent paraître tout aussi importants que ceux d'une école primaire. A l'échelle d'un quartier d'habitation, c'est l'accessibilité à ces services, en termes de distance-temps et d'horaires qui est importante.

Le graphique tient compte avant tout de l'attractivité d'un quartier pour ses habitants. Il n'aborde pas les fonctions liées à la centralité de certains quartiers (notamment fonction de loisirs, de lieu de consommation, de délassément) et dont bénéficient également des usagers extérieurs au quartier, et qui entrent souvent en conflit avec les intérêts des populations résidentes.

Recommandations à l'intention des communes

Il est pour le moins difficile de caractériser un quartier au vu de la grande divergence d'opinions à son sujet et du nombre d'informations teintées de subjectivité. Les cas étudiés ont permis de définir trois axes principaux permettant à une commune d'asseoir un développement positif des quartiers, dans une optique qui privilégie l'intérêt général.

Politique de quartier

Par politique de quartier, nous entendons une approche transversale des phénomènes à l'échelle du quartier. Elle vise l'élaboration d'une stratégie de développement, capable de briser les mécanismes entravant une évolution positive du secteur. La politique de quartier tient compte de l'ensemble des problèmes se manifestant à cette échelle – quel que soit le domaine dont ils relèvent – ainsi que des interrelations qui les caractérisent. Elle cherche à saisir dans toute leur complexité les facteurs d'influence, qu'ils soient le résultat de données objectives ou de perceptions subjectives, que ces facteurs agissent, ou soient connotés négativement ou positivement.

Pour ce faire, la commune doit manifester une réelle volonté politique et s'affirmer comme un partenaire fort. Une politique de quartier suppose de bonnes connaissances des différents «terrains». Celles-ci peuvent, par exemple, être acquises par le biais d'un observatoire des quartiers à même de fournir des informations et chiffres objectifs. Ces données permettraient également de nourrir la discussion sur une base solide sans pour autant apporter de réponse en soi. Au sein de l'administration, l'effort doit être concentré sur la mise en place d'une plate-forme d'échange entre les services concernés par une même problématique, favorisant ainsi le dialogue constructif.

Mais la commune ne peut œuvrer seule ; elle est donc appelée à développer des alliances solides avec les acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, influence fortement l'évolution du quartier. Pour qu'un problème soit résolu, il doit tout d'abord être reconnu en tant que tel par tous les acteurs. Une concertation portant sur l'état des lieux, sur l'analyse des problèmes et l'élaboration de solutions doit permettre de trouver un nouvel équilibre dont la mise en œuvre incombe aux acteurs impliqués. Les acteurs communaux vérifieront toutefois que les mesures et actions souhaitées respectent les politiques sectorielles de la ville, permettant ainsi au quartier de s'intégrer au mieux dans le paysage urbain.

Politique d'intégration

Un quartier c'est avant tout un lieu de vie. C'est une première échelle d'intégration pour des nouveaux arrivants, surtout étrangers. Or, on constate qu'une intégration réussie est souvent le fruit d'une implication active dans ce nouvel environnement. Aussi, il faut permettre aux habitants de se sentir acteurs du devenir de leur quartier afin que celui-ci devienne un lieu où les gens se fréquentent plutôt que de se côtoyer simplement.

La politique d'intégration à l'échelle du quartier devra donc à notre avis surtout s'atteler à (1) toucher les migrants, également dans leurs activités qui ont pour cadre le quartier, (2) favoriser la création de liens au sein du quartier, en usant de toutes les opportunités qui se prêtent à modifier cet état de fait et (3) étendre les possibilités des habitants en général de prendre une part active dans les décisions concernant le devenir de leur quartier.

La première piste évoquée renvoie à la mise à disposition dans le quartier de médiateurs culturels (personnes faisant office de traducteur linguistique et «culturel», de personne de référence pour tout renseignement concernant le fonctionnement des institutions), la présence d'un lieu (par exemple un centre de quartier) ou d'une personne (par exemple le concierge) où obtenir des documents relatant toutes les informations utiles pour renseigner les habitants du quartier sur des questions relatives à la vie dans la commune, si possible en plusieurs langues. La seconde piste doit viser à la promotion des liens sociaux dans le quartier par le biais d'un organisme d'animation socioculturel actif à cette échelle. La troisième piste requiert pour sa part une participation accrue de la population du quartier, et il existe à cet effet toute une panoplie d'approches et de méthodes adaptées auxquelles la commune peut recourir si elle souhaite donner la parole à ses citoyens (ateliers du futur, forum citoyens, agenda 21 local, etc.).

Politique de logement

La plupart des quartiers sont de nature résidentielle avant tout, et une politique en matière de logement peut s'avérer être intéressante pour une ville. Celle-ci peut agir sur deux axes, l'un portant sur le rôle de la commune en tant que propriétaire ou (co-)gestionnaire d'immeubles ou de terrains, et l'autre sur les logements en mains privées.

Le premier axe fait de la commune un acteur à même de donner des impulsions décisives et de jouer un rôle modèle notamment en matière de rénovation et d'entretien des immeubles. Des mesures incitatives constituent un autre moyen d'intervenir dans la dynamique des quartiers, celles-ci pouvant porter tant sur l'entretien des bâtiments que sur les genres de logements à proposer.

Pour sa part, le deuxième axe doit permettre de rapprocher les acteurs publics et privés afin de mieux connaître les besoins des uns et des autres. Par ailleurs, la commune doit dans ce cas se donner la possibilité d'orienter et de conseiller les «petits» propriétaires en matière d'assainissement et de rénovation d'immeubles. Une sensibilisation des acteurs immobiliers à une gestion durable de leurs biens ainsi qu'aux aspects sociaux liés à l'habitat sont un autre point d'importance. L'établissement d'une charte entre les partenaires immobiliers et la ville devrait permettre une gestion globale et cohérente du quartier.



Publications

SFAR Doris, DESCHENAUX Chantal, REINHARD Mark, 2004, Développement des quartiers dans les villes moyennes. Rapport de synthèse. Lausanne: C.E.A.T., 53 p.

SFAR Doris, DESCHENAUX Chantal, REINHARD Mark, 2004, Développement des quartiers dans les villes moyennes. Rapport annexe: études de cas. Le cas de Burgdorf – le quartier de Gyrischachen; Le cas de la Vieille Ville de Delémont; Le cas de Meyrin – le quartier de l'Avenue de Vaudagne. Lausanne: C.E.A.T., 90 p.

SFAR Doris, DESCHENAUX Chantal, REINHARD Mark, 2004, Quartierentwicklung in mittelgrossen Städten. Zusammenfassung des Syntheseberichtes. Lausanne: C.E.A.T., 8 Seiten.

Commande:

- ☐ Développement des quartiers dans les villes moyennes. Rapport de synthèse.
Frs 12.–
- ☐ Développement des quartiers dans les villes moyennes. Rapport annexe: études de cas, Frs 15.–
- ☐ Quartierentwicklung in mittelgrossen Städten. Zusammenfassung des Syntheseberichtes, gratuit

Nom:

Prénom:

Adresse:

Tél:

Fax:

e-mail:

A commander par voie postale au moyen de ce bulletin,
ou sur le site Internet de la C.E.A.T., <http://ceat.epfl.ch>, Rubrique «Publications».